



Advies nr 51/2017 van 20 september 2017

Betreft: Voorontwerp van decreet betreffende de nieuwe voorziening in het Waalse Gewest voor het beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen (CO-A-2017-056)

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;

Gelet op de wet van 8 december 1992 *tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVP"), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de heer Maxime Prévot, Waals minister van Openbare Werken, Gezondheid, Sociale Actie en Erfgoed, ontvangen op 1/08/2017

Gelet op het verslag van de heer Y. Roger ;

Brengt op 20 september 2017 het volgende advies uit:

VOORAFGAANDE OPMERKING

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens uitgevaardigd werd: de algemene Verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna AVG) en de Richtlijn voor Politie en Justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016^[1].

De verordening, meestal AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) genaamd, is van kracht geworden twintig dagen na publicatie, nl. op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze akten te anticiperen. En het is in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hier rekening mee te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Op 1 augustus 2017 werd door de Waalse Minister van Openbare Werken, Gezondheid, Sociale Actie en Erfgoed (hierna “de aanvrager”) een voorontwerp van decreet betreffende het beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen (hierna “het ontwerp”) ter advies aan de Commissie voorgelegd. Dit ontwerp volgt op de 6^{de}staats hervorming waarmee de bevoegdheid van de kinderbijslagen werd overgeheveld naar de gewesten en toevertrouwd aan de Fédération Wallonie-Bruxelles, het Vlaamse gewest, de Duitstalige gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, en dit vanaf 1 januari 2020. De Fédération Wallonie-Bruxelles heeft inmiddels deze bevoegdheid overgedragen aan het Waalse Gewest.

2. De in het ontwerp geïmplementeerde gezinsbijslagen zijn éénmalig of periodiek en hebben tot doel alle kinderen ontwikkelings- en ontplooiingskansen te bieden, de financiële belasting voor een gezin door de onderhoudskosten voor kinderen gedeeltelijk te compenseren en kinderarmoede te bestrijden. Er wordt in verschillende soorten tegemoetkomingen voorzien: een kinderbijslag (met extra bijslagen voor bv. grote gezinnen of kinderen met een beperking) en geboorte- en adoptiepremies.

3. Het ontwerp voorziet erin dat de kinderbijslagfondsen gecontroleerd worden door het Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles (hierna « het Agentschap») zoals opgericht in artikel 2 van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid (artikel 2, 1° van het ontwerp). De algemene bepalingen met betrekking tot de uitwisseling van informatie – waaronder begrepen persoonsgegevens - tussen de kinderbijslagfondsen en het agentschap en betreffende de elektronische gegevens, zijn vervat in de artikelen 106 tot 113 van het ontwerp.

II. ONDERZOEK VAN DE AANVRAAG

A. Regelgevende omkadering van de geplande gegevensstromen

4. De Commissie heeft geen principiële bezwaren tegen het feit dat er in onderhavige context verwerkingen van persoonsgegevens zullen plaatsvinden, op voorwaarde dat deze verwerkingen op een heldere manier worden omkaderd in de regelgeving en dat de WVP in al haar aspecten wordt nageleefd.

5. Wat de gegevensverwerkingen betreft die zullen uitgevoerd worden door de kinderbijslagfondsen en het agentschap, beveelt de Commissie aan volgende punten te preciseren:

- a. De verantwoordelijke(n) voor de verschillende verwerkingen wordt (worden) niet expliciet aangeduid. De Commissie dringt er sterk op aan om dit alsnog te doen, gelet op artikel 1, § 4, laatste zin, WVP¹ ². Voor zover deze elementen niet in andere regelgeving zouden zijn opgenomen, (te preciseren in voorkomend geval) adviseert de Commissie om deze in het ontwerp uit te werken;
- b. Het is aangewezen om de categorieën gegevens te definiëren die zullen worden verwerkt en te preciseren dat enkel de persoonsgegevens zullen worden verwerkt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de opdrachten van de betrokken openbare actoren; het is mogelijk dat dit punt zal worden geregeld in het toekomstige besluit van de Waalse regering (vrije vertaling) tot vaststelling van de gegevens die toelaten de inkomstenvoorwaarden te controleren (cf. Memorie van toelichting, Titel 4 « textes à venir »); in voorkomend geval zou moeten worden verduidelijkt welke aspecten van de verwerkingen van de persoonsgegevens van de bijslagtrekkenden zullen worden geregeld in deze toekomstige tekst;
- c. Er dient te worden voorzien in het principe dat gegevensverwerkingen uitsluitend zullen plaatsvinden voor de uitvoering van de taken van de kinderbijslagfondsen en van het Agentschap in het raam van het ontwerp van decreet betreffende de betalingen van de gezinsbijslagen;
- d. bewaartermijnen dienen te worden vastgelegd. Betreffende de bewaartermijnen beveelt de Commissie aan om (in dit artikel of in een uitvoeringsbesluit) de volgende opdeling te maken:
 - i. De behandeling van een hangend dossier vereist een bewaring van gegevens opdat deze op normale wijze beschikbaar en toegankelijk zijn voor de ambtenaren die belast zijn met het beheer van het dossier;
 - ii. Zodra een dossier behandeld is en dus kan worden gearchiveerd, moet de gekozen bewaringswijze aan de gegevens slechts een beperkte beschikbaarheid en toegankelijkheid verlenen. Een dergelijke bewaringswijze

¹ "Onder "verantwoordelijke voor de verwerking" wordt de natuurlijke persoon of de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur verstaan die alleen of samen met anderen het doel en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens bepaalt. Indien het doel en de middelen voor de verwerking door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie zijn bepaald, is de verantwoordelijke voor de verwerking de natuurlijke persoon, de rechtspersoon, de feitelijke vereniging of het openbaar bestuur die door of krachtens de wet, het decreet of de ordonnantie als de voor de verwerking verantwoordelijke wordt aangewezen."

² Desgevallend kan het in deze context zinvol zijn om niet alleen algemene verantwoordelijken voor de verwerking aan te duiden, maar om ook op het niveau van de meer operationele actoren bepaalde verantwoordelijkheden vast te leggen in de regelgeving (zie ter illustratie randnummers 51 en 52 van het advies nr. 57/2015 van 16 december 2015 en randnummers 8 t.e.m. 14 van het advies nr. 10/2017 van 22 februari 2017).

moet toelaten om een antwoord te bieden op andere mogelijke doeleinden van deze bewaring, zoals de naleving van de wettelijke voorschriften inzake verjaring of de uitvoering van een administratieve controle. Eens de bewaring niet langer nuttig is, dienen de gegevens niet langer te worden bewaard³.

B. Aandacht voor de bestaande e-government principes

6. De Commissie stelt overigens vast dat er voor de toekenning van de gezinsbijslagen diverse uitwisselingen en/of koppelingen van persoonsgegevens tussen overheidsdiensten zullen moeten plaatsvinden (artikelen 106 tot 113 van het ontwerp). Hierbij wordt slechts zijdelings gealludeerd op sommige bestaande "e-government" principes. Specifiek voor de kinderbijslagfondsen stipuleert het ontwerp bijvoorbeeld het volgende: (vrije vertaling) "*De kinderbijslagfondsen kennen de gezinsbijslagen toe en betalen deze door maximaal gebruik te maken van elektronische gegevens afkomstig van authentieke bronnen en minimaal beroep te doen op medewerking van de gezinnen. Zij voeden het repertorium van de personen, bedoeld in artikel 6 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid, en werken het bij.*" (Artikel 112 van het ontwerp). Het ontwerp bepaalt eveneens (vrije vertaling) "*de kinderbijslagfondsen belast met de uitvoering van onderhavig decreet, wenden zich tot het Rijksregister van de natuurlijke personen voor het verkrijgen van de informatiegegevens bedoeld in artikel 3, eerste en tweede lid, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen of wanneer zij de juistheid van deze gegevens nagaan. De toevlucht tot een andere bron is slechts toegestaan wanneer de nodige informatie niet kan verkregen worden bij het Rijksregister van de natuurlijke personen*" (Artikel 113 van het ontwerp).

7. In plaats van deze zijdelingse verwijzingen, adviseert de Commissie om expliciet in het ontwerp de volgende, bestaande "e-government" principes⁴ te integreren die ook erkend worden in de vaste jurisprudentie van de Commissie, gelet op hun meerwaarde op het vlak van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer :

³ Hierbij dient evident ook rekening te worden gehouden met het Vlaams decreet van 9 juli 2010 *betreffende de bestuurlijke administratieve archiefwerking*.

⁴ Voor de redactie kan inspiratie gevonden worden in artikel 13 van de wet van 5 mei 2014 *houdende verankering van het principe van de unieke gegevensinzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkgeschakeling van elektronische en papieren formulieren* :

"De participerende overheidsdiensten zamelen, nadat zij hiervoor de nodige machtigingen verworven hebben, de elektronisch beschikbare gegevens die worden aangeboden via de federale dienstenintegrator in bij deze laatste.

De participerende overheidsdiensten zamelen gegevens waarover ze beschikken in uitvoering van het eerste lid niet meer in bij de betrokkene, zijn lasthebber of zijn wettelijke vertegenwoordiger.

Participerende overheidsdiensten die beschikken over een rechtstreekse toegang tot een authentieke bron hergebruiken de gegevens die erin beschikbaar zijn en mogen deze gegevens niet langer inwinnen bij de betrokkene, zijn lasthebber of wettelijke vertegenwoordiger."

- a. de unieke gegevensinzameling (vraag als overheid niet wat je al weet);
- b. het gebruik van authentieke bronnen⁵;
- c. de ontsluiting van authentieke bronnen via dienstenintegratoren⁶.

De in dit punt gesuggereerde verduidelijkingen zijn evenwel niet nodig indien de bevoegde administratie van de aanvrager zou aangesloten zijn bij het netwerk van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (en dus een instelling van sociale zekerheid zou zijn in de zin van artikel 2, 2°, van de KSZ-wet⁷), aangezien voornoemde "e-government" principes, en de daarbij horende waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer, reeds vervat liggen in de KSZ-wet. De Commissie gaat er overigens van uit dat de bevoegde administratie van de aanvrager vandaag – zoals dit in het verleden ook steeds zo geweest is voor de kinderbijslagfondsen – deel uitmaakt van dit KSZ-netwerk⁸. Mocht hier twijfel over bestaan, wijst zij er op dat de aanvrager nog twee andere mogelijkheden heeft om (desgevallend) expliciet bij dit netwerk aan te sluiten:

- d. dit zou uitdrukkelijk in het ontwerp kunnen vermeld worden, ofwel
- e. zou dit kunnen geregeld worden door een uitbreiding van het KSZ-netwerk te voorzien in een federaal Koninklijk besluit, conform artikel 18 van de KSZ-wet.

8. De Commissie ziet in dit verband ook nog een ander aandachtspunt: voornoemde uitwisselingen van persoonsgegevens tussen overheidsdiensten zijn vaak onderworpen aan een voorafgaande machtigingsplicht⁹ en deze wettelijke verplichtingen zullen in de praktijk vanzelfsprekend ook nageleefd moeten worden vooraleer de desbetreffende gegevensstromen kunnen worden geoperationaliseerd. Zo is het onder meer aangewezen na te gaan of de betrokken kinderbijslagfondsen allen beschikken over een machtiging om toegang te hebben tot het Rijksregister van de natuurlijke personen voor de uitvoering van de taken bedoeld in voormeld artikel 113 van het ontwerp.

⁵ Zie aanbeveling van de Commissie nr. 09/2012 van 23 mei 2012 *in verband met authentieke gegevensbronnen in de overheidssector*.

⁶ Zie aanbeveling van de Commissie nr. 03/2009 van 1st juni 2009 *in verband met integratoren in de overheidssector*.

⁷ Wet van 15 januari 1990 *houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid*.

⁸ De Commissie gaat er immers van uit dat de bevoegde administratie van de aanvrager vandaag een instelling van sociale zekerheid betreft in de zin van artikel 2, 2° van de KSZ-wet.

De definitie van "meewerkende instelling van sociale zekerheid" luidt immers als volgt: *"de meewerkende instellingen van sociale zekerheid, dat wil zeggen de instellingen van privaatrecht, andere dan de sociale secretariaten voor werkgevers en de tarifieringsdiensten van de apothekersverenigingen die erkend zijn om mee te werken aan de toepassing van de sociale zekerheid"* (artikel 2, 2°, b) KSZ-wet).

De definitie van "sociale zekerheid" (artikel 2, 1°, a) KSZ wet) omvat onder andere een verwijzing naar alle regelingen bedoeld in artikel 21 van de Wet van 29 juni 1981 *houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers* en in dit artikel 21 van laatstgenoemde wet wordt in punt 6° van de eerste paragraaf de gezinsbijslag vermeld.

⁹ Zie bv. artikel 36bis WVP en artikel 8 van het decreet van 18 juli 2008 *betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer*.

C. Informatieplicht ten aanzien van de betrokkenen

9. De artikelen 107 tot 110 van het ontwerp handelen over de verplichtingen van de kinderbijslagfondsen en in dit raam wordt gepreciseerd welke informatie deze instellingen aan de betrokkenen dienen te verstrekken aangaande hun rechten en plichten in het algemeen. In deze context beveelt de Commissie aan om ook de informatieplicht te concretiseren die in de WVP wordt voorzien, door in de opsomming van informatie, die door de kinderbijslagfondsen en elke andere verwerkingsverantwoordelijke moet worden verstrekt, te verwijzen naar de informatie-elementen uit artikel 9 WVP (zie hierboven de aanbeveling betreffende de aanwijzing van een of meerdere verwerkingsverantwoordelijken, punt 5).

10. De Commissie constateert verder dat in artikel 107 van het ontwerp wordt aangegeven dat de uitbetalingsactoren informatie zullen verstrekken omtrent rechten en plichten *“aan elke persoon die daar schriftelijk om verzoekt”*. Zij onderstreept dat deze zinsnede in strijd is met de WVP, tenzij het de bedoeling zou zijn om hier in een uitzonderingsregeling te voorzien¹⁰. De Commissie beveelt aan dat de transparantieplichting in dat geval wordt nageleefd of op z'n minst de uitzondering op deze verplichting uitdrukkelijk wordt opgenomen in het ontwerp. Als algemene regel schrijft artikel 9 van de WVP immers voor dat de verantwoordelijke voor de verwerking op eigen initiatief informatie moet verstrekken, over bijvoorbeeld het recht op toegang.

D. Verwerking van medische en gerechtelijke persoonsgegevens

11. De Commissie stelt vast dat de criteria voor toekenning van de bijslagen in het ontwerp meermaals de verwerking van persoonsgegevens betreffende de gezondheid impliceren (bijvoorbeeld wat de kinderen van een gehandicapte betreft, artikel 13 van het ontwerp) alsook de verwerking van gerechtelijke gegevens (bijvoorbeeld betreffende verdwenen kinderen, artikel 2, 8° van het ontwerp). De Commissie vestigt er bijgevolg de aandacht op dat deze categorie van persoonsgegevens in de WVP aan een hoger beschermingsniveau onderworpen zijn. Een verwerking van dergelijke gegevens is in principe zelfs verboden (artikel 7, § 1, en artikel 8, §1, WVP), behalve in de gevallen die respectievelijk in artikel 7, § 2, WVP en 8, § 2, WVP, zijn opgesomd. Eén van die uitzonderingsgevallen voor de verwerking van medische gegevens betreft bijvoorbeeld de situatie waarin de verwerking verplicht is gesteld door een wet om redenen van zwaarwegend algemeen belang. De Commissie adviseert om in (de memorie bij) het ontwerp een keuze te maken betreffende de grondslag die zal

¹⁰ In onderhavig geval zullen de geplande gegevensverwerkingen worden verricht in toepassing van bepalingen die in een decreet zijn vastgelegd. Krachtens artikel 9, § 2, 2de lid, b) van de WVP is er in dergelijke situatie een uitzondering mogelijk op de informatieplicht. Dit artikel uit de WVP is echter enkel van toepassing op gevallen waarin de persoonsgegevens niet bij de betrokkene verkregen zijn. In de gevallen waarin de persoonsgegevens betreffende de betrokkene bij hemzelf worden verkregen, kan deze uitzondering niet ingeroepen worden en blijft de informatieplicht onverminderd gelden (artikel 9, §1, WVP).

worden weerhouden om de verwerking van medische en gerechtelijke gegevens in het kader van de toekenning van gezinsbijslagen te rechtvaardigen en zij suggereert om hierbij de voorkeur te geven aan de basissen voorzien in artikel 7, §2, c), WVP en in artikel 8, §2, a), WVP.

12. Daarnaast verwijst de Commissie volledigheidshalve naar de andere voorwaarden betreffende de verwerking van medische en gerechtelijke gegevens, die in de WVP en in het uitvoeringsbesluit bij de WVP voorzien zijn¹¹:

- de medische gegevens dienen bij de betrokkene zelf te worden verzameld;
- de verantwoordelijke voor de verwerking dient een lijst bij te houden van categorieën van personen die de medische en gerechtelijke gegevens mogen raadplegen. Deze personen moeten gebonden zijn aan een vertrouwelijkheidsplicht;
- bij de informatieverstrekking aan de betrokkenen of in de aangifte bij de Commissie dienen voor de verwerking van medische en gerechtelijke gegevens bijkomende punten te worden vermeld, waaronder de wettelijk basis die de verwerking van gezondheidsgegevens in dergelijke gevallen toelaat;
- de verwerking van medische gegevens dient in principe onder de verantwoordelijkheid van een "beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg" te gebeuren;
- voor bepaalde mededelingen van gezondheidsgegevens is een voorafgaande machtiging van de afdeling gezondheid van het Sectoraal Comité Sociale Zekerheid en Gezondheid vereist.

OM DEZE REDENEN

Brengt de Commissie een gunstig advies uit over het voorontwerp van decreet betreffende de nieuwe voorziening in het Waalse Gewest voor het beheer en de uitbetaling van de gezinsbijslagen, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de bovenstaande opmerkingen, met name:

- er wordt aanbevolen de essentiële elementen van de geplande gegevensverwerkingen in het ontwerp en in de latere uitvoeringsbesluiten vast te leggen (punt 5);
- Bepaalde elementaire "e-government" principes dienen expliciet hun weerslag te vinden in de tekst van het ontwerp (randnummers 6-8);
- De verplichting tot informatieverstrekking aan de betrokkenen dient te worden geconcretiseerd in het ontwerp (randnummers 9-10);

¹¹Artikel 7, §§ 4 en 5, WVP; artikelen 25-27 koninklijk besluit van 13 februari 2001 *ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens*;

- Het bijzonder beschermingsregime voor de verwerking van medische en gerechtelijke gegevens mag niet uit het oog worden verloren (randnummers 11-12).

De wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere